



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer B. Madlener
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00
fax 070 312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 10 juli 2024

betreft Nadere vragen naar aanleiding van mondeling overleg 18 april 2023

ons kenmerk 172778.09U

Geachte heer Madlener,

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de toenmalige minister van Infrastructuur en Waterstaat van 30 mei 2024¹ met antwoorden op de nadere vragen naar aanleiding van het mondeling overleg van 18 april 2023 over rechtsbescherming, rechtsgelijkheid, en het bewaken van de rechtsstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben naar aanleiding hiervan een aantal nadere vragen en een aantal vragen die zich richten op het nieuwe kabinet. Zij hechten aan goed onderbouwde reacties op alle gestelde vragen. De leden van de fractie van de **PvdD** sluiten zich aan bij deze vragen. Een afschrift van deze brief is aan de staatssecretaris Rechtsbescherming gestuurd.

Vragen en opmerkingen van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen u te reflecteren op de inhoud van de eerdere correspondentie en van de gesprekken tussen de Eerste Kamer en drie ministers over de rechtszekerheid van de zogenoemde PAS-melders² en de rechtszekerheid van omwonenden van Schiphol.³ Concreet vragen zij hoe u oordeelt over de rechtsbescherming van zowel de PAS-melders als omwonenden van Schiphol. Zij verzoeken u bij de beantwoording van deze vraag in te gaan op de aspecten rechtsbescherming, rechtsgelijkheid en kenbaarheid van het recht en aan te geven welke lessen u daaruit trekt voor het handelen in de komende jaren als het gaat om de rechtsbescherming van burgers en het rechtstatelijk handelen in het milieudomein.

In de brief van 30 mei 2024 houdt de toenmalig minister van Infrastructuur en Waterstaat vast aan de stelling dat gevraagde informatie over onder meer de besluitvorming rond Schiphol, niet met het parlement gedeeld kan worden zolang de rechtszaak over de vergunning van Schiphol loopt. Dit bevreemdt de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA zeer omdat de staat in deze (althans een goed

¹ Kamerstukken I 2023/24 35334/33576, BP.

² Programma Aanpak Stikstof (PAS).

³ Kamerstukken I 2023/24 35334/33576, BF, BI, BL en BN.



datum 10 juli 2024

ons kenmerk 172778.09U

blad 2

functionerende rechtstaat) geen belang heeft bij een uitkomst van een rechtszaak over een verstrekte vergunning. Er zijn tenslotte maar twee uitkomsten denkbaar. Wanneer de staat rechtmatig heeft gehandeld kan geleverde informatie geen bedreiging opleveren. Heeft de staat onverhoopt toch een vergissing of fouten gemaakt dan is het in het openbaar belang dat deze zo snel mogelijk aan het licht komen. Om die reden doen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA nogmaals het verzoek de beslisdocumenten te delen met de Eerste en Tweede Kamer.

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur heeft recent het advies 'Met recht balanceren' uitgebracht.⁴ Daarin wordt zowel aandacht gevraagd voor betere wetgevingskwaliteit als voor betere kwaliteit van de zogenoemde VTH keten: vergunningverlening, toezicht en handhaving. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of u kunt aangeven wat u met de aanbevelingen in dit rapport gaat doen in relatie tot de rechten van omwonenden Schiphol en wat u gaat doen richting PAS-melders en hun burens. Meer in het bijzonder vragen zij of u expliciet kunt ingaan op rechtszekerheid, toegang tot het recht en het naleven van normen uit (onder meer) de Europese wetgeving.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of u bekend bent met het nieuwbericht met als titel "Natuurvergunning Schiphol is juridisch onhoudbaar, en minister was daarvoor gewaarschuwd" dat op 30 april 2024 door de Volkskrant is gepubliceerd.⁵ Zij vragen of u kunt reflecteren op het rechtstatelijk handelen van de minister van Stikstof en Natuur in dezen en of u ambtelijke notities en beslismemo's kunt delen waaruit blijkt wanneer en hoe de belangen van omwonenden bij de besluitvorming door het ministerie meegenomen en gewogen zijn.

In de brief van uw voorganger van 30 mei 2024 wordt in reactie op de opmerking van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA *'dat het niet zo kan zijn dat wanneer het kabinet welbewust juridisch kwetsbare besluiten neemt, zoals in dit geval, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in hun controlerende taken beperkt worden doordat het kabinet zich achter juridische procedures gaat verschuilen'* geantwoord dat van het bewust nemen van juridisch kwetsbare besluiten geen sprake is.⁶ In de voorbereidende memo's stond echter nadrukkelijk dat de route die gekozen is een juridisch kwetsbare route was en dat de juridische houdbaarheid twijfelachtig was, zo stellen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. Zij vragen of u kunt aangeven wat uw definitie is van het bewust nemen van juridisch kwetsbare besluiten wanneer dit buiten uw definitie valt. Ook vragen zij of u kunt aangeven hoe de lijn van het nieuwe kabinet in deze zal zijn. Meer specifiek informeren zij op welke wijze u de belangen van de natuur en omwonenden gelijkwaardig gaat meewegen bij de besluitvorming rond de vergunning van Schiphol en hoe u dat gaat borgen. Ten slotte vragen zij in dit verband of u kunt toezeggen geen nieuwe constructies in te zetten die gebruik maken van gedoogconstructies en/of de kabinetsmemo 'Grenzen aan gedogen'.⁷

⁴ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur 'Met recht balanceren', juni 2024.

⁵ Volkskrant d.d. 30 april 2024 "[Natuurvergunning Schiphol is juridisch onhoudbaar, en minister was daarvoor gewaarschuwd](#)".

⁶ Kamerstukken I 2023/24 35334/33576, BP, p. 8.

⁷ Zie [Kamerstukken II 1996/97, 25085 nr. 2](#) waarin de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' aan de Kamer is aangeboden.



datum 10 juli 2024

ons kenmerk 172778.09U

blad 3

Het kabinet heeft het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) ingetrokken en de financiering daarvan ook. Daarnaast heeft het kabinet een aantal plannen gelanceerd die (potentieel) leiden tot extra stikstofuitstoot, zo stellen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. Zij vragen of u kunt aangeven hoe zij onder deze condities de beloofde prioriteit voor de legalisering van de PAS-melders gestand gaat doen. Verder vragen zij u aan te geven hoe u de legalisering van Schiphol, dat tot op de dag van vandaag werkt zonder onherroepelijke vergunning, gaat organiseren zonder dat Schiphol extra boeren moet uitkopen ten opzichte van de vigerende vergunning. Dat gaat immers ten koste van de ruimte van boeren, in het bijzonder van de PAS-melders, zo stellen genoemde leden.

Bij de vorige vragenronde hebben de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA met betrekking tot het gedogen rondom Schiphol de volgende vraag gesteld: *'Zij vragen u waar in de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' staat vermeld dat gedogen ook 'richting toekomstige wetgeving' kan betekenen. Als dat niet in de nota staat vermeld menen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat 'Grenzen aan gedogen' nooit de basis voor de gedoogsituatie kon en mocht zijn. Zij vragen of u dat met hen eens bent.'*⁸ In de beantwoording van deze vraag is (enkel) ingegaan op toepassing van de criteria van de kabinetsnota 'grenzen aan gedogen',⁹ zo merken de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA op. Zij stellen dat de hiervoor geciteerde vraag een andere insteek had, namelijk of deze criteria en kabinetsnota überhaupt van toepassing zouden kunnen zijn op toekomstige wetgeving en vragen u deze vraag alsnog te beantwoorden.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben uw voorganger gevraagd om aan te geven *'hoe het onderdeel tijdelijkheid van de gedoogsituatie op voorhand is gewogen'* en waarom hij van mening is *'dat de illegale onvergunde operatie van Schiphol een acceptabele looptijd zou hebben'*. Hierop werd als volgt gereageerd: *'In de gestelde vraag wordt een illegale en onvergunde operatie van Schiphol verondersteld. Daar is geen sprake van. Schiphol heeft een natuurvergunning aangevraagd toen na de PAS-uitspraak vaststond dat die benodigd was. Gedurende de behandeling van de aanvraag is het ontbreken van die vergunning door het bevoegd gezag (de minister van LNV) gedoogd en de Kamer is over de motivering daartoe bij herhaling geïnformeerd. Evenmin is sprake van een illegale situatie omdat gedogen – dat wil zeggen het tijdelijk afzien van handhaving – de operaties op Schiphol niet illegaal maken.'*

De minister lijkt met deze alinea de stelling te betrekken dat een bedrijf in Nederland die voor zijn operatie een vergunning nodig heeft en deze slechts heeft aangevraagd, hiermee rechtmatig zijn operatie kan opstarten in afwachting van de vergunning, zo stellen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. In de ogen van deze leden is dit rechtstatelijk een discutabele stellingname, zeker wanneer het om activiteiten gaat met een groot impact op het milieu die ook de grondrechten raakt, zoals het geval is bij de ziekmakende geluidsoverlast van Schiphol. De feitelijke situatie was zo dat Schiphol geen noodzakelijk natuurvergunning had en er politiek gedoogd werd: dat is iets anders dan dat er sprake is van een juridisch gelegaliseerde activiteit en dat omwonenden, doordat ze rond luchthavens beperkt waren in hun rechtsgang, slechts beperkt voor hun gezondheidsbelangen konden opkomen, zo stellen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. Dat laatste heeft de minister in eerdere beantwoording van vragen ook met zoveel woorden erkend.¹⁰ Genoemde leden vragen of zij de uit de

⁸ Kamerstukken I 2023/24 35334/33576, BP, p. 3.

⁹ Kamerstukken I 2023/24 35334/33576, BP, p. 9.

¹⁰ Kamerstukken I 2023/24 35334/33576, BN, p. 9; Kamerstukken I 2023/24 35334/33576, BI, p. 9.



datum 10 juli 2024

ons kenmerk 172778.09U

blad 4

hiervoor geciteerde alinea afgeleide stellingname van het kabinet juist hebben geïnterpreteerd. Als dat het geval is dan vragen zij of u kunt reflecteren op de gevolgen van de stellingname voor de rechtszekerheid van derde belanghebbenden wanneer bedrijven bij slechts een vergunningaanvraag al hun operatie kunnen starten en of u kunt aangeven wat de zin van een vergunningenstelsel is wanneer bedrijven met alleen een (vele jaren durende) vergunningaanvraag ook al hun vervuilende activiteit kunnen starten dan wel voortzetten. Mocht voornoemde interpretatie van deze leden niet juist zijn, dan horen zij graag wat het kabinet dan wel bedoelde met de geciteerde alinea.

In de brief van 30 mei 2024 staat vermeld dat er tussen 2015 en 2022 geen nieuwe besluitvorming is geweest over het verlengen van gedogen: geschetst wordt dat daarbij de vermindering van de geluidsoverlast voor omwonenden regelmatig bij bestuurlijke gesprekken aan de orde is geweest,¹¹ zo stellen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. Deze leden hebben echter (ook) gevraagd naar de gevolgen van het Nieuw Normen- en Handavingsstelsel Schiphol (NNHS) voor de rechtspositie en rechtszekerheid van de kleinere, maar desondanks zeer grote groep omwonenden, die als gevolg van het NNHS juist (enorm) veel meer overlast kreeg. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA benadrukken dat deze groep van omwonenden door (de combinatie van) het gedogen en de inperkingen van mogelijkheden voor een rechtsgang rond luchthavens¹² in basale burgerrechten beperkt en geschaad zijn.¹³ Zij vragen u (alsnog) te reflecteren op het geschetste beeld vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming van de belangen van deze specifieke maar niet onaanzienlijke groep burgers. Ook vragen zij of u kunt aangeven hoe en waar hun belangen gewogen zijn bij het besluit te gaan gedogen. Dezelfde vraag wordt gesteld met betrekking tot het handelen van de staat om dat besluit niet opnieuw ter discussie te stellen toen duidelijk werd dat de natuurvergunning voor Schiphol nog jaren op zich zou laten wachten. Verder willen deze leden graag weten waarom niet (of zelfs nooit) expliciet de optie op tafel is gelegd om Schiphol verder te krimpen, wat volgens hen immers ook gewoon een optie was. Daarnaast informeren zij naar de stand van zaken met betrekking tot het door de minister aangekondigde wijziging van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht¹⁴ waarmee de uitsluiting van beroep bij de bestuursrechter voor besluiten van de minister van Infrastructuur en Waterstaat c.q. de minister van Defensie met betrekking tot een viertal luchthavens wordt opgeheven.¹⁵ Ten slotte vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA in dit verband welke mogelijkheden er zijn om de rechtspositie van burgers rond luchthavens te versterken wanneer dit wetsvoorstel het niet gaat halen en welke rol het kabinet daarbij voor zichzelf ziet weggelegd.

De Staatscommissie voor de Rechtstaat heeft op 10 juni 2024 het adviesrapport 'De gebroken belofte van de rechtstaat' opgeleverd. Zij gaat in het rapport in op de rechtszekerheid van burgers in Nederland. In het rapport wordt geschetst dat burgers vaak het gevoel hebben 1-0 achter te staan wanneer

¹¹ *Kamerstukken I 2023/24 35334/33576*, BP, p. 13.

¹² De van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen er in dit verband op dat bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht op dit moment de mogelijkheid uit sluit om beroep bij de bestuursrechter in te stellen tegen de (wijziging van) een luchthavenverkeer- en een luchthavenindelingbesluit voor de luchthaven Schiphol, tegen de (wijziging van) een luchthavenbesluit voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven en tegen een vergunning voor burgermedegebruik voor de luchthaven Eindhoven.

¹³ *Kamerstukken I 2023/24 35334/33576*, BP, p. 3-4.

¹⁴ *Kamerstukken I, 2023-2024, 35334/33576*, BN, p. 9.

¹⁵ *Kamerstukken I 2023/24 35334/33576*, BP, p. 14:



datum 10 juli 2024

ons kenmerk 172778.09U

blad 5

ze problemen hebben of procederen tegen de overheid.¹⁶ Dit geldt in bijzondere mate voor burgers rond luchthavens, zo merken de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA op. Zij vragen of u lessen ziet in voornoemd rapport van de staatscommissie voor uw handelen in het milieudomein, meer in het bijzonder met betrekking tot de positie van omwonenden rond Schiphol maar ook omwonenden van PAS-melders en de PAS-melders zelf.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken verder op dat de staatscommissie in haar bezoek aan de Eerste Kamer¹⁷ heeft gerefereerd aan het belang voor burgers van objectieve criteria waaraan burgers besluiten van de overheid kunnen voorspellen, dan wel afmeten. Objectieve en navolgbare criteria vergroten tevens het vertrouwen van burgers in de besluitvorming. Genoemde leden vragen u welke mogelijkheid het kabinet ziet om komende besluitvorming rond Schiphol beter te objectiveren, transparanter en voor burgers begrijpelijker te maken. Zij wijzen hier bijvoorbeeld op het moeten vinden van een kabinetsnota om te achterhalen welke criteria gelden voor gedogen, op de onduidelijke maximale termijnen die gehanteerd worden voor gedogen en het wel/niet naleven van afspraken die samenhangen met het besluit om extra geluidsoverlast te gedogen, zoals het beëindigen van nachtvluchten.

In de brief van 30 mei 2024 wordt door de minister gesteld dat geen onderliggende beslismemo's kunt worden geleverd vanwege de belangen van de staat die met openbaring daarvan in het geding zouden kunnen zijn.¹⁸ De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of u het met hen eens bent dat het kabinet, en in het bijzonder het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, geen belang heeft of moet hebben in de uitkomst van de vergunningverlening rond een individueel bedrijf daar dit een feitelijke afweging moet zijn. Verder vragen zij of u kunt specificeren waaruit het staatsbelang, waar als gezegd in de brief van 30 mei 2024 wordt gerefereerd, bij Schiphol precies uit bestaat. Ten slotte vragen zij in dit verband of u kunt toelichten hoe dit belang of deze belangen zich verhouden tot andere belangen, zoals de grondrechten van omwonenden en het recht op een goede gezondheid en hoe grond- en mensenrechten moeten worden gewogen ten opzichte van andere rechten en belangen.

De leden van de vaste commissie voor LNV zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 4 september 2024.

Hoogachtend,

G.J. Oplaat

¹⁶ Adviesrapport Staatscommissie rechtsstaat "[De gebroken belofte van de rechtsstaat – tien verbetervoorstellen met oog voor de burger](#)", p. 75.

¹⁷ De Staatscommissie rechtsstaat heeft op 18 juni 2024 een gesprek gevoerd met de commissies Justitie en Veiligheid (J&V) en Binnenlandse Zaken (BIZA).

¹⁸ *Kamerstukken I* 2023/24 35334/33576, BP, p. 8-9.



datum 10 juli 2024

ons kenmerk 172778.09U

blad 6

Voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit